

A PROGRESSIVIDADE DO IPTU DIANTE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Adriana Andrade de Oliveira

Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL e Pós-Graduanda em Direito Constitucional Contemporâneo pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC.

Natália Campanini Davanso

Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU. 3. Do Princípio da Progressividade e do IPTU Progressivo. 4. Da propriedade privada e sua função social à luz da Constituição Federal de 1988. 5. A progressividade do IPTU diante da função social da propriedade urbana. 6. Conclusão. 7. Referências Bibliográficas.

RESUMO: Concentra-se o presente estudo na análise da relação existente entre a progressividade do IPTU no tempo e a função social a ser desempenhada pela propriedade urbana. Busca-se sintonizá-lo à função social que, de acordo com o Estatuto da Cidade, a legislação extravagante e, precipuamente, a Constituição Federal, tem ele o condão de resguardar. Aborda o exame da (in) constitucionalidade conferida à temática da progressividade do IPTU em sua vertente fiscal. Objetiva, assim, enfatizar o papel de destaque que o imposto em comento possui em razão de constituir um dos instrumentos de concretização de política pública urbana nacional.

PALAVRAS-CHAVE: IPTU. Progressividade. Função social da propriedade urbana.

1. Introdução

Como é cediço, não existe direito subjetivo à livre utilização dos recursos naturais. Tais constituem bens de uso comum do povo e são essenciais à sadia qualidade de vida. Dependem, portanto, do prévio consentimento do Poder Público.

O presente trabalho tece considerações acerca da relação existente entre a progressividade do IPTU no tempo e a função social a ser desempenhada pela propriedade urbana. Trata-se de tema que, conforme se pretende demonstrar, é acompanhado de grande divergência doutrinária e jurisprudencial, e, por conseguinte, responsável por acalorados debates no mundo jurídico. Daí a sua relevância.

O instituto da progressividade denota a majoração das alíquotas em conformidade com o aumento da base de cálculo do respectivo imposto. Partindo dessas considerações, buscase sintonizá-lo à função social que, de acordo com o Estatuto da Cidade, a legislação extravagante e, precipuamente, a Constituição Federal, tem ele o condão de resguardar.

Outrossim, à luz dos princípios constitucionais tributários da capacidade contributiva e legalidade, visa a enfrentar a problemática da função social da propriedade territorial urbana em contraposição ao próprio direito de propriedade, vez que, conforme se verá, a utilização desta deve estar condicionada a uma função social.

Nesse aspecto, aborda o exame da (in)constitucionalidade conferida à temática da progressividade do IPTU em sua vertente fiscal, tendo como premissa básica a de que o mencionado instituto, genericamente falando, deve contribuir para a efetivação do bem estar da coletividade, sem, portanto, afrontar as diretrizes constitucionais.

Objetiva enfatizar, desta feita, a relevância que o imposto em comento, assim como os demais, detém em razão de constituir um dos instrumentos de concretização de política pública urbana nacional, na medida em que é utilizado como estímulo aos proprietários e demais possuidores de imóveis urbanos.

Procura demonstrar, enfim, a forma pela qual o IPTU progressivo auxilia no cumprimento do estabelecido no plano diretor do Município, de tal maneira que seja atendido o famigerado princípio da função social da propriedade. Princípio este que, a despeito de não possuir uma definição clara e unânime, goza de proteção constitucional e desempenha importante papel nas relações tributárias.

2. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU

2.1 Direito Positivo

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, ou simplesmente IPTU, está disciplinado em dispositivos constitucionais, normas gerais presentes no Código Tributário Nacional (CTN), e, ainda, em normas municipais.

Na Constituição Federal de 1988, o IPTU vem disposto nos artigos 156, I e §1º, e 182, §4º, II.

O CTN, por sua vez, trata do referido imposto em seus artigos 32 a 34.

2.2 Aspectos da hipótese de incidência

Inicialmente, cumpre salientar que, conforme estatui o art. 30, III, da Constituição, “compete aos Municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”.¹

Segundo o disposto no artigo 156, I, da CF/88, compete aos Municípios instituir imposto sobre propriedade predial e territorial urbana. A partir deste dispositivo, pode-se observar a existência de 2 (duas) materialidades para tal imposto, a propriedade predial urbana, que é o imóvel por acessão física, e a propriedade territorial urbana, que é o imóvel por natureza.²

Por conseguinte, o legislador municipal pode optar pela criação de um único imposto que abranja os imóveis edificados e os não edificados ou pela instituição de dois impostos, um incidindo sobre os imóveis edificados e outro gravando os imóveis sem edificação.³

O artigo 32 do CTN, *caput*, dispõe acerca do aspecto material do imposto (ser proprietário de imóvel urbano) estatuinto que o IPTU, imposto de competência dos Municípios, “tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município”.⁴

O artigo 32 do CTN, ao tratar do aspecto material do imposto, estabelece o conceito de zona urbana, o qual é imprescindível para determinar a competência do Município para a tributação da propriedade imobiliária, uma vez que apenas poderá ser tributado, mediante a cobrança do IPTU, imóvel localizado na zona urbana do Município.

O §1º do referido artigo dispõe que, para efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, devendo ser observado o requisito mínimo da existência de

¹ BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*: Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 01/1992 a 72/2013 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/1994. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

² TRENTIM, Sandro Seixas; TRENTIM, Taise Dutra. *A progressividade do IPTU diante da função social da propriedade urbana*. In: Anais XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza – Ceará nos dias 09, 10, 11 e 12 de junho de 2010. Disponível em <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3846.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

³ BARRETO, Aires F. *Curso de direito tributário municipal / Aires F. Barreto*. – São Paulo: Saraiva, 2009.

⁴ BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n.º. 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, 31 out 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/5172.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

pelo menos dois melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público. Os incisos do art. 32 elucidam os melhoramentos para fins de delimitação da zona urbana, dentre os quais se observa: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água e sistema de esgotos sanitários.

Ainda sobre a zona urbana, o §2º do artigo em comento prescreve que a legislação municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, ainda que localizados fora das zonas definidas no §1º.

Por conseguinte, conforme ensinamentos de Regina Helena Costa (2009), a configuração da zona urbana depende da existência de, no mínimo, dois dos melhoramentos apontados pelo código, revelando, assim, “o *aspecto espacial* da hipótese de incidência do imposto em foco”.⁵

Importante ressaltar, contudo, que há enorme controvérsia doutrinária e jurisprudencial no que toca a esse assunto, existindo quem defenda certa mitigação na aplicação do art. 32 do CTN, por força do art. 15 do Decreto-Lei n.º 57/1666, de maneira a não incidir o IPTU quando o bem imóvel, ainda que situado na zona urbana, tenha como destinação, comprovadamente, a exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, devendo incidir neste caso o Imposto Territorial Rural (ITR) e demais tributos com o mesmo cobrados.⁶

Em relação ao aspecto temporal do IPTU, a exemplos de outros impostos que gravam a propriedade, tem-se a sua fixação em 1º de janeiro de cada exercício.⁷

O IPTU é tributo não vinculado a uma atuação estatal, de competência dos Municípios (art. 156, I, CF/88), Distrito Federal, bem como da União (art. 147, CF/88). A União, de maneira excepcional, pode instituí-lo e cobrá-lo em relação a imóveis situados em Território Federal não dividido em Municípios.⁸

Em se tratando do sujeito passivo direto do IPTU, que é aquele que realiza a materialidade, estabelece o art. 34 do CTN que contribuinte é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou seu possuidor a qualquer título. Nesse sentido, assevera Aires F. Barreto (2009)

⁵ COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional / Regina Helena Costa*. – São Paulo: Saraiva, 2009, p. 388.

⁶ CALISSI, Jamile Gonçalves. *Imóvel localizado em zona urbana com produção rural: Incidência de IPTU ou ITR?*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 77, jun 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7880>. Acesso em: 10 nov. 2013.

⁷ COSTA, op. cit.

⁸ PALERMO, Carlos Eduardo de Castro. *IPTU progressivo e o Estatuto da Cidade*.

In: *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3168/iptu-progressivo-e-o-estatuto-da-cidade/2>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

que a sujeição passiva direta “alcança todo aquele que detém qualquer direito de gozo, relativamente ao imóvel, seja pleno ou limitado. É nessa relação patrimonial que vamos encontrar o substrato econômico tributável”.⁹

Além disso, conforme Costa (2009), apesar de não estar expressamente prevista, a figura do responsável também está presente, tendo-se em vista outras disposições do CTN. A doutrinadora cita como exemplo o caso de terceiro, “adquirente de imóvel urbano, chamado a pagar o IPTU referente a exercício em que ainda não era proprietário do bem: será sucessor da obrigação tributária, nos termos do art. 130, do CTN”.¹⁰

Em relação ao aspecto quantitativo da hipótese de incidência do IPTU, dispõe o art. 33 do CTN que a base de cálculo do referido imposto é o valor venal do imóvel. E ainda, prescreve em seu parágrafo único que na determinação da base de cálculo “não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade”.¹¹

Segundo leciona Costa (2009), o conceito de valor venal do imóvel pode ser definido como “o valor de venda do bem para pagamento à vista, em condições normais de mercado”.¹² Os valores venais dos imóveis constam das chamadas Plantas Fiscais de Valores ou Plantas de Valores Genéricos, sendo utilizados, para a sua configuração, fatores como área, localização e padrão de construção.

Convém ressaltar, todavia, que tais plantas fiscais apenas denotam presunções relativas de fixação da base de cálculo do IPTU, pois são estabelecidas com valores prováveis/aproximados dos imóveis, sendo passível de impugnação pelo contribuinte quando o valor descrito não corresponder à realidade.

Ademais, importante lembrar nessa esteira, que o art. 150, §1º, da Carta Maior, estatui a não sujeição da fixação da base de cálculo do IPTU ao princípio da anterioridade especial de 90 (noventa) dias.¹³

Segundo Paulo de Barros Carvalho (2009), a alíquota do imposto, por sua vez, “congregada à base de cálculo, dá a compostura numérica da dívida, produzindo o valor que pode ser

⁹ BARRETO, Aires F. *Curso de direito tributário municipal / Aires F. Barreto*. – São Paulo: Saraiva, 2009, p. 214.

¹⁰ COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional / Regina Helena Costa*. – São Paulo: Saraiva, 2009, p. 388.

¹¹ BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n.º. 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, 31 out 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

¹² COSTA, op. cit., p. 388.

¹³ COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional / Regina Helena Costa*. – São Paulo: Saraiva, 2009.

exigido pelo sujeito ativo, em cumprimento da obrigação que nascera pelo acontecimento do fato típico”.¹⁴

A alíquota do IPTU está sujeita às técnicas da progressividade e da diferenciação, como instrumentos de fiscalidade e extrafiscalidade. São fixadas em percentuais e, geralmente, são menores para imóveis residenciais.¹⁵ Neste aspecto, conforme a variação da alíquota, os impostos podem ser proporcionais, progressivos ou regressivos.¹⁶

3. Do Princípio da Progressividade e do IPTU Progressivo

Nas lições de Hugo de Brito Machado, um tributo será progressivo quando:

(...) sua alíquota cresce, para um mesmo objeto tributado, em razão do crescimento da respectiva base de cálculo, ou de outro elemento que eventualmente o legislador pode eleger para esse fim. (...) a progressividade pode ser entendida como a qualidade do tributo que se eleva mais do que proporcionalmente em razão da elevação de sua base de cálculo.¹⁷

Trata-se, ainda, de princípio tributário consagrado pela CF/88, previsto no Art. 156, §1º, o qual dispõe que, sem prejuízo da progressividade no tempo, o IPTU previsto no inciso I pode ser progressivo em razão do valor do imóvel; e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso deste último.

Resta indubitável, portanto, que, ao abarcar o princípio da capacidade contributiva, o fez com caráter eminentemente fiscal, é dizer, visando à arrecadação em favor dos cofres. Nesse sentido, tem como fito a arrecadação de dinheiro do contribuinte para financiamento do dispêndio estatal, que nada mais é do que o propósito único da tributação.

Ao se aplicar o princípio constitucional da isonomia ao campo do Direito Tributário, infere-se que se trata de prerrogativa do Fisco instituir tributos segundo a quantidade de

¹⁴ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário / Paulo de Barros Carvalho*. – 21. ed. – São Paulo: Saraiva, 2009, p. 373.

¹⁵ COSTA, op. cit.

¹⁶ VALÉRIO, Vanessa Hamessi. *Imposto predial e territorial urbano: progressividade e função social da propriedade*. In: Revista de Direito Público, Londrina, v. 4, n. 1, p. 91-113, Jan/Abr. 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/10733/9439+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

¹⁷ MACHADO, Hugo de Brito. *Progressividade e Seletividade no IPTU*. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães et al. IPTU: aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Quartier Latin, 2002, p. 247-248.

riquezas que cada contribuinte vier a possuir, vez que, ao se tributar mais aquele que detém mais, alivia-se o que detém menos, em nítida consagração aos desígnios republicanos constitucionais.¹⁸

Por essa razão é que a CF/88 determina que, “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte” (Art. 145, §1º). Com isso, pretende-se que os entes da federação estabeleçam alíquotas progressivas para fins de tributação, sempre que a realidade fático-jurídica o permitir.

Em contraposição, o inciso II do art. 156/CF demonstra outra finalidade para o tributo em estudo, qual seja a extrafiscalidade. E, diferentemente da progressividade fiscal, a extrafiscal possui finalidades outras que a simplesmente arrecadatória, ao passo que objetiva instigar ou impedir certo comportamento por parte do proprietário do imóvel, em face dos objetivos políticos e jurídicos almejados pelo município.¹⁹

Tem-se, portanto, que a arrecadação é meio, mero instrumento, da qual o Estado se utiliza para cumprir determinada política sua, e o poder de regular é fim. Fim este que pode ser político, econômico, social.

Nesse diapasão, a extrafiscalidade consiste em inserir, nos critérios da regra-matriz do tributo, um tratamento mais benevolente quando o legislador quer estimular determinada atividade, e mais gravoso quando quer orientar a conduta do contribuinte aos objetivos desejados pelo ente público tributante.

E é partindo dessa premissa que a Constituição Federal pretende punir a propriedade que não cumpre a sua função social.

O contribuinte, então, deve assegurar que a sua propriedade urbana atende à respectiva função social (Art. 5º, inc. XXIII da CF), a fim de que não lhe sejam impostas as mencionadas sanções. E cabe ao plano diretor municipal definir de que forma se dará a busca pela referida função social dos imóveis urbanos.

Tal diploma legal informará a pretensão urbanística para direção e planejamento de seu mapa urbano, discriminando todas as áreas destinadas à satisfação de finalidades e interesses relativos à cidade, proporcionando uma melhor organização desta.

Com efeito, a alíquota do IPTU será oriunda do aproveitamento de forma racional do terreno, em conformidade com o respectivo plano diretor municipal, podendo ser majorada, por

¹⁸ FURLAN, Valéria. *Imposto Predial e Territorial Urbano*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p.121-123.

¹⁹ BARBOSA, Evandro Paes. *Progressividade do IPTU*. Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011530.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2013.

exemplo, no caso de grandes prédios em bairro cuja construção de tal órbita se mostre desaconselhável por qualquer razão, o que certamente evitará edificações do tipo naquela localidade.²⁰

Vale lembrar, por derradeiro, que a progressividade fiscal do IPTU não existia no texto original da Constituição Federal de 1988. Pelo menos não de forma expressa. Isso ocorreu com o advento EC n.º 29/2000.

E a jurisprudência, acompanhada de parte da doutrina, já firmou posicionamento no sentido de que, somente após a vigência de tal Emenda, é que poderá o Fisco municipal exigir a progressividade segundo a capacidade econômica do contribuinte, mesmo diante da preexistente regra genérica de progressividade tributária constante no Art. 145, §1º, da CF/88.

Valéria Furlan, em sentido contrário, consigna que:

(...) queremos enfatizar que a progressividade fiscal do IPTU sempre nos pareceu perfeitamente admitida e, até mesmo, implicitamente exigida pela nossa Carta Republicana. Com efeito, diante de duas interpretações possíveis, afigura-se melhor aquela que não excepciona os princípios constitucionais. Assim, rechaçamos a interpretação que restringe demasiadamente o alcance do princípio da capacidade contributiva, e conseqüentemente o da isonomia, no que concerne aos impostos reais.²¹

Todavia, o entendimento já pacificado pelo Pretório Excelso é diverso. Para a Suprema Corte, é inconstitucional a pretensão tributante do Fisco municipal segundo a sistemática da progressividade fiscal, mensurável pela capacidade contributiva do sujeito passivo, para os eventos tributários ocorridos em período anterior à vigência da EC n.º 29/2000.

4 Da Propriedade Privada e sua Função Social à Luz da Constituição Federal de 1988

4.1 Breve esboço histórico acerca da propriedade privada

Em Roma, a propriedade privada constituía um direito individual, além de absoluto e sagrado. Desta feita, nos primórdios “(...) somente o cidadão romano podia adquirir a

²⁰ CARRAZZA. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 2010.

²¹ FURLAN, Valéria. *Imposto Predial e Territorial Urbano*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 139-140.

propriedade; somente o solo romano podia ser seu objeto”,²² tendo tal direito sido estendido aos estrangeiros em meados do século VI, com a elaboração do Código de Justiniano.

No sistema feudal, com a incursão dos povos bárbaros, houve a transferência das terras aos senhores feudais, aos quais os vassalos juravam submissão em troca da proteção e segurança em face da instabilidade e preocupação instaladas com os ataques.

Mas é com a Revolução Francesa que a propriedade privada adquire os contornos que mais se assemelham aos atuais, pois, visando a democratizá-la, aboliu privilégios e direitos perpétuos, voltando-se à proteção das coisas imóveis. Nesse contexto, foi elaborado o Código de Napoleão, que ficou conhecido como Código de Propriedade, inspiração para os demais países. E foi a partir daí que surgiu a aristocracia econômica, cujo período histórico consagrou o modelo de Estado liberal.

No entanto, o surgimento do Estado Social trouxe limitações de ordem objetiva ao direito de propriedade privada, de modo que esta passou a sofrer intervenções por parte do Estado, tudo com o escopo de coibir as várias formas de dominação. Passou, então, a ser reconhecida a existência de deveres do proprietário em relação à sociedade.

E nesse contexto evidentemente fascista e antidemocrático é que, em 1919, a Constituição alemã de Weimar elevou o conceito de função social ao patamar de princípio jurídico,²³ tendo sido precursora nesse sentido, e abrindo precedentes para que ordenamentos jurídicos outros assim também o fizessem.

No sistema brasileiro, o direito em comento foi expressamente garantido desde a Carta Constitucional de 1824, o que foi mantido no texto republicano de 1891. Com a Constituição da 1ª República, em 1934, foi catalogado, pela primeira vez, dentre o rol dos direitos sociais, já apresentando, desta feita, um incipiente do seu condicionamento ao exercício da função social.

Mas seu fundamento nasceu efetivamente com a Carta Constitucional de 1988, a qual adotou o posicionamento doutrinário que sustenta a ideia de propriedade como uma fusão de instituições distintas, interrelacionadas com as várias espécies de bens e de titulares, e não tão somente como uma instituição única.

²² PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de Direito Civil: posse, propriedade, direitos reais de fruição, garantia e aquisição*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 82.

²³ FACHIN, Luiz Edison. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 17.

A partir dessa diretriz surge a possibilidade de se ponderar as distintas espécies de propriedades, cada qual com suas próprias características. A título de exemplo: propriedade em geral; propriedade rural; propriedade pública; propriedade privada; propriedade de terras indígenas; etc.

Mas é especialmente da propriedade urbana, aquela prevista no art. 182, § 2º da Constituição Federal, que trata o presente trabalho.

4.2 Aspectos conceituais e caracterizadores da propriedade

O termo propriedade é oriundo do latim *proprietas*, que, por sua vez, deriva de *proprius*, significando, pois, a qualidade daquilo que é próprio a alguém.

Porém, há muito deixou de ser algo absoluto. Sua definição foi relativizada pela sociedade moderna e, nos dias atuais, encontra cunho bastante mais amplo, de modo que a propriedade passou a ter outro viés constitucional, desfazendo-se de suas primeiras definições para receber, hodiernamente, tratativa de princípio constitucional atrelado à ordem econômica.

Sobre a temática, leciona André Ramos Tavares que:

É possível dizer, sem exagero, conforme já visto, que se estabelece uma relação umbilical entre a denominada “ordem econômica” e a propriedade, ou o seu regime jurídico em determinado país. Daí a importância que adquire, no contexto deste estudo, uma análise mais detida não só do direito de propriedade e seu regime, como especialmente da chamada “função social”, presente no Direito brasileiro, como não poderia deixar de ser, por força do comando constitucional expresso.²⁴

No que tange ao conceito de propriedade adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro, ainda que não de maneira efetiva, o artigo 1.228 do Código Civil busca trazê-lo, na medida em que aponta as condições que integram o poder do proprietário, quais sejam a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, bem como o direito de reavê-la do poder daquele que injustamente a possui ou a detenha.

Por conseguinte, encontram-se expressamente elencados seus elementos com relação ao direito do proprietário, de tal maneira que este não pode utilizar-se de seu bem de modo abusivo, pois deve estar sempre atento à função social e o bem estar da coletividade.

Leciona Silvio Rodrigues que:

²⁴ TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2006, p. 152-153.

Trata-se por óbvio, de um direito real, ou seja, de um direito que recai diretamente sobre a coisa e que independe, para o seu exercício, de prestação de quem quer que seja. Ao titular de tal direito é conferida a prerrogativa de usar, gozar e dispor da coisa, bem como de reivindicá-la de quem quer que injustamente a detenha. Aliás esse é o conceito civilista que constitui a propriedade.²⁵

José Afonso da Silva elenca interessantes aspectos no que concerne ao direito de propriedade. Para o autor, este foi concebido como uma “relação entre uma pessoa e uma coisa, de caráter absoluto, natural e imprescritível”.²⁶

Porém, conforme já verificado anteriormente, tal caráter absoluto sofreu evolução que implicou também a superação da concepção de propriedade como direito natural, não devendo mais haver a confusão entre a faculdade que tem todo indivíduo de chegar a ser sujeito desse direito, que é potencial, com o direito de propriedade sobre um bem, que só existe enquanto é atribuído a uma pessoa e é sempre direito atual, cuja característica é a faculdade de usar, gozar, e dispor dos bens.²⁷

4.3 Da função social da propriedade na Constituição Federal de 1988

Na Constituição da República, o princípio da função social da propriedade foi tratado de forma bastante contundente, por meio de normas específicas e dotadas de aplicabilidade, bem como, com o estabelecimento de punições para o seu descumprimento.

Na nova sistemática constitucional, tanto o direito de propriedade quanto a função social a ser cumprida por ela constituem direitos e garantias fundamentais (art. 5º, incs. XXII e XXIII), do que se a aplicabilidade imediata de ambas, por força do disposto no §1º do art. 5º/CF.

Com a evolução social, significativas mudanças foram operadas no campo do direito das coisas, em especial no que refere aos bens imóveis. Nesse sentido, houve a transformação da riqueza e o poder do imóvel num dever. A título de exemplo, tem-se justamente o que se trata neste artigo a respeito da possibilidade da progressividade do IPTU, sempre que a propriedade urbana atender a uma função social.

Em linhas gerais, a doutrina entendia que o princípio da função social da propriedade, consagrado na Constituição de 1988, era dotado de positividade e eficácia, porém, na

²⁵ RODRIGUES, Silvio. *Direito das Coisas*. Vol. 5. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 72.

²⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 272.

²⁷ SILVA, op. cit., p. 272.

prática, o Poder Judiciário relutava em reconhecer tal aplicabilidade. Adilson Abreu Dallari retratou, em sua obra, referido conflito:

Como se sabe, os princípios da função social da propriedade e da função social da cidade já figuravam no Texto da Constituição Federal de 1988, mas, não obstante o pacífico entendimento doutrinário no sentido de que tais princípios são dotados de positividade e eficácia, na prática, especialmente perante o Poder Judiciário, predomina um fetichismo legalista, segundo o qual qualquer princípio, para ser aplicado, precisa estar traduzido em normas legais, em específicas regras de comportamento (...)²⁸

No entanto, é de se lembrar que, com a promulgação da Lei nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade, que regulamentou a matéria, superou tal entrave, na medida em que conferiu efetividade e aplicabilidade aos princípios constitucionais. E, ainda, o art. 170, III, tratou do direito de propriedade e da função social da propriedade no capítulo referente aos princípios gerais da atividade econômica, deixando claro que ambos, além de trazerem em si um cunho social, também apresentam interesse econômico relevante, conforme já asseverado alhures.

Por tudo isso, não resta dúvidas de que a função social da sociedade goza de status de “princípio jurídico fundamental”, que, desta feita, possui indiscutível efeito vinculante, dada sua classificação como direito/garantia fundamental, expressamente disposto na Lei Maior do ordenamento jurídico pátrio.

5. A Progressividade do IPTU diante da Função Social da Propriedade Urbana

5.1 Aspecto constitucional

O art. 156 da Carta Maior dispõe que compete aos Municípios instituir impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, sendo que seu §1º, na redação dada pela EC n. 29, de 2000, preceitua que, sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, §4º, inciso II, o IPTU poderá ainda ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Anteriormente à citada Emenda Constitucional, dispunha o art. 156, §1º, da CF/88, que o IPTU poderia “ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento

²⁸ DALLARI, Adilson de Abreu. *Instrumentos da Política Urbana in Estatuto da Cidade – Comentários a Lei Federal 10.257/01*. 1ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2002, p. 73.

da função social da propriedade”.²⁹ Dessa maneira, a Constituição autorizava de modo explícito a possibilidade de utilização da progressividade do IPTU para fins não meramente arrecadatários, mas para inibir ou incentivar comportamentos dos contribuintes, objetivando o cumprimento do princípio da função social da propriedade (extrafiscalidade genérica), bem como “para estimular a construção de habitações em determinada região da cidade”.³⁰

A aludida emenda serviu para “aclarar a dicção constitucional”³¹, tendo em vista a divergência existente anteriormente à modificação da Carta Magna quanto a possibilidade ou não de se aplicar a progressividade fiscal ao IPTU, imposto real, levando-se em consideração, por conseguinte, a capacidade contributiva do sujeito passivo para o emprego da técnica da progressividade.³² Para Carrazza (2004), a EC n.º. 29/2000, dado seu caráter meramente declaratório, limitou-se a reforçar a ideia já existente em nosso sistema tributário, de que, para fins de IPTU, quanto maior o valor do imóvel, maior deve ser sua alíquota.³³

Nessa esteira, impende destacar que a capacidade contributiva, prevista no art. 145, §1º, da CF, revela-se, para fins do imposto em tela, com o próprio imóvel urbano, de acordo com o seu maior ou menor valor venal.³⁴

Segundo Costa (2009), a diferenciação de alíquotas, de cunho extrafiscal, constante no citado art. 156, §1º, II, não se confunde com a progressividade no tempo estatuída no art. 182, §4º, II, da Constituição.³⁵ Este dispositivo, que trata sobre a política urbana, dispõe que:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

(...)

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do

²⁹ VALÉRIO, Vanessa Hamessi. *Imposto predial e territorial urbano: progressividade e função social da propriedade*. In: Revista de Direito Público, Londrina, v. 4, n. 1, p. 91-113, Jan/Abr. 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/10733/9439+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&g=br>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

³⁰ COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional / Regina Helena Costa*. – São Paulo: Saraiva, 2009, p. 384.

³¹ Ibid.

³² Para maiores esclarecimentos do assunto, vide súmula 668 do STF.

³³ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 19 ed. rev., ampl. e atual. até a EC 42, de 2003. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

³⁴ Ibid.

³⁵ COSTA, op. cit.

proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.³⁶

Essa progressividade extrafiscal, instituída no direito brasileiro pela primeira vez na Carta Constitucional de 1988, é objeto de regulamentação pela Lei n.º 10.257/2001, autodenominada de Estatuto da Cidade.³⁷

Conclui Costa (2009), de maneira sucinta que, diante de tal quadro normativo, são 3 (três) os fundamentos constitucionais para a aplicação da técnica da progressividade no IPTU:

1) o art. 145, §1º, que veícula o princípio da capacidade contributiva, o qual abrange, dentre seus efeitos, a graduação dos impostos, consoante a aptidão do contribuinte (progressividade fiscal genérica);

2) o art. 156, §1º, I, que estatui a progressividade em razão do valor do imóvel (progressividade fiscal específica do IPTU); e

3) o art. 182, §4º, II, autorizador da progressividade no tempo (progressividade extrafiscal específica do IPTU).³⁸

Convém salientar, por derradeiro, que há tributos que se inclinam com maior ênfase ao setor da fiscalidade, enquanto outros, inclinam-se mais ao setor da extrafiscalidade. Porém, não há tributos que realizam apenas uma ou outra técnica, pois a fiscalidade e a extrafiscalidade convivem de maneira harmônica, o que ocorre apenas é que, por vezes, um prevalece sobre o outro.³⁹

³⁶ BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*: Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 01/1992 a 72/2013 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/1994. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

³⁷ COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional* / Regina Helena Costa. – São Paulo: Saraiva, 2009.

³⁸ *Ibid*, p. 387.

³⁹ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário* / Paulo de Barros Carvalho. – 21. ed. – São Paulo: Saraiva, 2009.

5.2 A progressividade do IPTU diante da função social da propriedade urbana

Conforme visto, a tributação extrafiscal busca realizar outras finalidades que não a meramente arrecadatória, isto é, busca concretizar outros valores constitucionalmente consagrados.⁴⁰

Os novos incisos do art. 156, da Constituição Federal, declaram, de forma expressa, a possibilidade de utilização das técnicas de progressividade e da diferenciação das alíquotas, como instrumentos de fiscalidade e extrafiscalidade, respectivamente, tratando-se de técnicas distintas, sendo que a extrafiscalidade encontra-se voltada ao cumprimento do princípio da função social da propriedade.⁴¹

Assim, o inciso II, do art. 156, da CF, que estatui que o IPTU tenha alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel, exige tal diferenciação justamente para que se estimule o adequado uso da propriedade urbana, revelado no plano diretor do Município, conforme as conveniências locais.⁴²

Nesse mesmo sentido, o princípio em tela recebe especial realce na medida em que a Constituição de 1988 consagra um capítulo específico à política urbana em seus arts. 182 e 183.

Assim, a progressividade extrafiscal especial, disciplinada no art. 182, §4º, II, da Carta Magna, constitui instrumento utilizado para estimular o aproveitamento do imóvel urbano de maneira apropriada,⁴³ e, assim, “compelir os administrados ao atendimento da função social da propriedade urbana”⁴⁴, sob pena de IPTU progressivo no tempo.

A Lei nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), ao regulamentar os arts. 182 e 183 da CF/88, estabelece normas de ordem pública e interesse social que sujeitam o uso da propriedade urbana em proveito do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, e ainda, do equilíbrio ambiental (art. 1º).

O referido estatuto estabelece ainda, em seu art. 4º, que são considerados instrumentos da política urbana, dentre outros: o “planejamento municipal” (plano diretor, zoneamento ambiental, planos de desenvolvimento econômico e social...); e “institutos tributários e

⁴⁰ VALÉRIO, Vanessa Hamessi. *Imposto predial e territorial urbano: progressividade e função social da propriedade*. In: Revista de Direito Público, Londrina, v. 4, n. 1, p. 91-113, Jan/Abr. 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/10733/9439+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

⁴¹ COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional / Regina Helena Costa*. – São Paulo: Saraiva, 2009.

⁴² CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 19 ed. rev., ampl. e atual. até a EC 42, de 2003. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

⁴³ VALÉRIO, op. cit.

⁴⁴ COSTA, op. cit., p. 386.

financeiros” (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, contribuição de melhoria e incentivos e benefícios fiscais e financeiros).

Outrossim, o art. 7º, *caput*, da Lei nº. 10.257/2001, disciplinando o IPTU progressivo no tempo, prescreve que, em caso de descumprimento das condições e prazos previstos no art. 5º (que trata do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, determinado por lei municipal específica para área incluída no plano diretor), o Município procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Dessa maneira, o IPTU progressivo no tempo apenas pode ser instituído por meio de lei municipal específica para área que esteja incluída no plano diretor.

O §1º do referido artigo estabelece que o valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei municipal específica e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. O §2º, por sua vez, prescreve que caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a possibilidade de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. O §3º, por fim, dispõe acerca da vedação da concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata esse artigo.

Diante do exposto, verifica-se que a progressividade extrafiscal do IPTU possibilita o cumprimento da função social da propriedade em razão da supremacia do interesse da coletividade em detrimento de interesses meramente individuais, delimitando-se o uso da propriedade aos objetivos da política urbana e, ainda, aumentando-se a alíquota do imposto de forma a melhorar o aproveitamento do terreno ou edificação.

Nesse sentido, o IPTU se mostra bastante adequado ao emprego da extrafiscalidade, pois funciona de maneira a desestimular a especulação financeira e proporcionar, por conseguinte, que a propriedade privada desempenhe sua função adequada.⁴⁵

Convém ressaltar, contudo, que apesar de sua extrema importância na efetivação do princípio constitucional da função social da propriedade, entende-se que a progressividade extrafiscal não poderá ser empregada de modo indefinido, sob pena de instituir-se autêntico confisco, o qual possui vedação expressa em nosso ordenamento jurídico (art. 150, IV, CF/88), não obstante existirem entendimentos em sentido contrário.

⁴⁵ VALÉRIO, Vanessa Hamessi. *Imposto predial e territorial urbano: progressividade e função social da propriedade*. In: Revista de Direito Público, Londrina, v. 4, n. 1, p. 91-113, Jan/Abr. 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/10733/9439+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

Conforme leciona Costa (2009), a Carta Maior veda, de maneira geral, a utilização de tributo com efeito de confisco, não fazendo, quanto a isto, qualquer distinção entre tributação fiscal e extrafiscal. Ademais, o confisco é medida de caráter sancionatório, cuja aplicação é autorizada apenas de maneira excepcional, mediante normas constitucionais expressas (arts. 5º, XLVI, *b*, e 243), sendo que, no caso, a Constituição não contempla tal autorização.⁴⁶

6. Conclusão

Conforme visto, para se chegar ao tema da progressividade do IPTU diante da função social da propriedade urbana, faz-se imprescindível a análise dos assuntos referentes ao imposto predial e territorial urbano – IPTU, ao princípio constitucional da função social da propriedade e ao instituto da progressividade fiscal e extrafiscal, para que, apenas então, seja possível adentrar mais especificamente na problemática proposta.

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU, de competência dos Municípios, poderá, conforme a Constituição Federal de 1988: ser progressivo em razão do valor do imóvel (art. 156, §1º, I); ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel (art. 156, §1º, II); e ser progressivo no tempo (art. 182, §4º, II).

O art. 156, §1º, I, trata da progressividade fiscal, que está relacionada à capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF/88) e possui como fim único o abastecimento dos cofres públicos. Já os arts. 156, §1º, II e 182, §4º, II, tratam da técnica da extrafiscalidade, que busca influenciar certas situações sociais, políticas ou econômicas, consideradas relevantes, buscando-se inibir ou incentivar determinados comportamentos para a efetivação de valores constitucionalmente consagrados.

Entende-se, todavia, que a diferenciação de alíquotas constante no art. 156, §1º, II, não se confunde com a progressividade no tempo estatuída no art. 182, §4º, II, da Constituição, apesar de ambas cuidarem de hipóteses de extrafiscalidade.

O referido art. 182, juntamente com o artigo seguinte, formam um capítulo específico em nossa Carta Magna intitulado “Da Política Urbana”, sendo este regultamento pela Lei n.º. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que, por sua vez, estabelece normas de ordem pública e interesse social que condicionam o uso da propriedade urbana em proveito do interesse da coletividade, considerando como instrumentos da política urbana, dentre outros, o plano diretor dos Municípios e o próprio imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU.

⁴⁶ COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional / Regina Helena Costa*. – São Paulo: Saraiva, 2009.

Ademais, conforme o Estatuto da Cidade (art. 7º), o IPTU progressivo no tempo apenas pode ser instituído por meio de lei municipal específica para área que esteja incluída no plano diretor.

Verifica-se, assim, que a progressividade extrafiscal consiste em inquestionável e importantíssimo instrumento de concretização do célebre princípio da função social da propriedade (art. 170, III, da CF/88), tendo em vista que, em nosso ordenamento jurídico, somente é garantido o direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF/88) quando respeitada sua função social (art. 5º, XXXIII, CF/88), em razão da prevalência do interesse público em detrimento de interesses meramente individuais.

Observa-se, contudo, a impossibilidade de aplicação indefinida da progressividade no tempo, sob pena de desrespeito ao princípio da não confiscatoriedade (art. 150, IV, da CF).

Dessa forma, tem-se, por fim, que a progressividade extrafiscal conferida ao IPTU, respeitados determinados limites, resulta em importante instrumento de concretização do princípio da função social da propriedade urbana, pois delimita o uso da propriedade aos objetivos da política urbana, os quais são dispostos pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade e pelo plano diretor de cada Município, buscando-se, sempre, o bem maior de toda a coletividade.

7. Referências Bibliográficas

ANDRADE, Vivian Curvacho Faria. O IPTU progressivo como meio de efetivação da função social da propriedade. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2009/trabalhos_22009/VivianCurvachoFariadeAndrade.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2013.

BARBOSA, Evandro Paes. Progressividade do IPTU. Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011530.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2013.

BARRETO, Aires F. Curso de direito tributário municipal / Aires F. Barreto. – São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 01/1992 a 72/2013 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/1994. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.º. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, 31 out 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 05 nov. 2013.

CALISSI, Jamile Gonçalves. Imóvel localizado em zona urbana com produção rural: Incidência de IPTU ou ITR?. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 77, jun 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7880>. Acesso em: 10 nov. 2013.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 19 ed. rev., ampl. e atual. até a EC 42, de 2003. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

_____. Curso Constitucional de Direito Tributário. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário / Paulo de Barros Carvalho. – 21. ed. – São Paulo: Saraiva, 2009.

COSTA, Regina Helena. Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional / Regina Helena Costa. – São Paulo: Saraiva, 2009.

DALLARI, Adilson de Abreu. Instrumentos da Política Urbana in Estatuto da Cidade – Comentários a Lei Federal 10.257/01. 1ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2002.

FACHIN, Luiz Edison. A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FURLAN, Valéria. Imposto Predial e Territorial Urbano. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MACHADO, Hugo de Brito. Progressividade e Seletividade no IPTU. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães et al. IPTU: aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

PALERMO, Carlos Eduardo de Castro. IPTU progressivo e o Estatuto da Cidade. In: *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3168/iptu-progressivo-e-o-estatuto-da-cidade/2>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

PANAGIO, Taciana Trevisoli. Função Social da Propriedade Privada. Disponível em <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em: 4 nov. 2013.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. Instituições de Direito Civil: posse, propriedade, direitos reais de fruição, garantia e aquisição. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

RODRIGUES, Silvio. Direito das Coisas. Vol. 5. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TAVARES, André Ramos. Direito Constitucional Econômico Brasileiro. São Paulo: Método, 2006.

TRENTIM, Sandro Seixas; TRENTIM, Taise Dutra. A progressividade do IPTU diante da função social da propriedade urbana. In: Anais XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza – Ceará nos dias 09, 10, 11 e 12 de junho de 2010. Disponível em <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3846.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

VALÉRIO, Vanessa Hamessi. Imposto predial e territorial urbano: progressividade e função social da propriedade. In: *Revista de Direito Público*, Londrina, v. 4, n. 1, p. 91-113, Jan/Abr. 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/10733/9439+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 15 nov. 2013.